DA LEGITIMAÇÃO À MEDIAÇÃO: O ARGUMENTO DA SOBRECARGA JUDICIAL NO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

FROM LEGITIMATION TO MEDIATION: THE JUDICIAL OVERLOAD ARGUMENT IN THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS

Beatriz Lemos Bahia [1]

DATA DE RECEBIMENTO: 28/09/2026
DATA DE APROVAÇÃO: 29/10/2026

RESUMO: O artigo compara a função do argumento da sobrecarga judicial no estado de coisas inconstitucional colombiano e na ADPF 347. Sustenta-se que o argumento legitimou a intervenção estrutural na Colômbia, limitou ordens no Judiciário na cautelar de 2015 e, no mérito de 2023, converteu-se em mediação administrativa pelo CNJ no Brasil.

Palavras-chave: Estado de coisas inconstitucional. ADPF 347. Sobrecarga judicial. Reclamação constitucional. Processo estrutural

ABSTRACT: This article compares the role of the judicial overload argument in Colombia's unconstitutional state of affairs and in ADPF 347. It argues that the argument legitimized structural intervention in Colombia, restricted orders to judges in the 2015 injunction and, in the 2023 merits ruling, became administrative mediation through the CNJ in Brazil.

Keywords: Unconstitutional state of affairs. ADPF 347. Judicial overload. Constitutional complaint. Structural litigation.

INTRODUÇÃO

A recepção do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, iniciada com o julgamento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347/DF, em 2015, e consolidada com o julgamento de mérito, em 2023, suscitou ampla produção doutrinária. Os estudos voltaram-se

[1] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Contato: lemos.beatriz@direitosbc.br

sobretudo à compatibilidade da figura com a separação de poderes, à fidelidade da recepção brasileira ao modelo colombiano e à efetividade das medidas determinadas. Menor atenção, porém, foi dedicada aos elementos que caracterizam o estado de coisas inconstitucional, especialmente ao risco de sobrecarga do sistema judicial pela multiplicação de demandas individuais idênticas, presente na construção colombiana desde a sua origem.

Na jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, esse argumento integrou a própria caracterização do estado de coisas inconstitucional. Presente de forma embrionária na Sentença SU-559 de 1997, foi incorporado à sistematização dos requisitos realizada na Sentença T-025 de 2004 e reafirmado na Sentença T-388 de 2013, relativa ao sistema carcerário. No Brasil, o argumento não figurou entre os pressupostos enunciados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal para a declaração da figura. Reapareceu, contudo, com outro sinal. Enquanto no julgamento da medida cautelar, o receio de uma "enxurrada de reclamações" foi invocado para fundamentar o indeferimento de pedidos dirigidos à atuação de juízes e tribunais.

O contraste sugere o problema que orienta este artigo: por que o mesmo argumento, a sobrecarga do Judiciário, serviu na Colômbia para legitimar e ampliar a intervenção estrutural e, no Brasil, para limitá-la? E que destino teve esse argumento nas etapas subsequentes do processo brasileiro?

A hipótese sustentada é a de que a função do argumento depende do instrumento processual em que é mobilizado. Na Colômbia, a ação de tutela, de natureza subjetiva e com efeitos entre as partes, criava um problema de alcance, e a sobrecarga servia para demonstrar a inadequação da via individual e justificar decisões de efeitos gerais. No Brasil, a ADPF, instrumento objetivo dotado de eficácia contra todos e de efeito vinculante, dispensava essa justificação. O Supremo Tribunal Federal, diferentemente da Corte Constitucional colombiana, recebeu o argumento da sobrecarga do Judiciário como um risco, considerando que toda ordem vinculante dirigida a juízes poderia ter seu cumprimento exigido por meio de reclamação diretamente ao Supremo.

O problema da sobrecarga migrou, assim, do volume de ações individuais por direitos para o volume de reclamações contra a autoridade da própria decisão. Na medida cautelar de 2015, essa migração converteu o argumento em fundamento de autocontenção. No mérito de 2023 e na homologação do plano nacional, em 2024, a

preocupação não desapareceu, mas foi absorvida pelo desenho institucional, com a atribuição ao Conselho Nacional de Justiça da tarefa de mediador.

Metodologicamente, o trabalho adota a comparação funcional, que pergunta não apenas se um elemento está presente em cada ordenamento, mas qual problema ele resolve em cada um deles[2]. O material documental se concentra nas sentenças colombianas SU-559/1997, T-025/2004 e T-388/2013 e nas três decisões do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347/DF, a saber, a medida cautelar (2015), o mérito (2023) e a homologação do plano nacional (2024). O artigo não pretende mensurar o volume de reclamações efetivamente ajuizadas, mas reconstruir o papel argumentativo da sobrecarga em cada momento decisório.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira examina a sobrecarga como fundamento legitimador na Corte Constitucional colombiana. A segunda analisa por que o argumento se tornou dispensável na ADPF 347/DF. A terceira reconstrói a inversão ocorrida na medida cautelar. A quarta acompanha o destino do argumento no julgamento de mérito e na homologação do plano Pena Justa.

1 A SOBRECARGA JUDICIAL COMO FUNDAMENTO LEGITIMADOR NA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

A compreensão do papel da sobrecarga na construção colombiana exige partir do instrumento processual que lhe deu origem. A ação de tutela, prevista no art. 86 da Constituição Política de 1991, foi concebida como mecanismo de proteção imediata de direitos fundamentais em sua dimensão subjetiva, de iniciativa individual e com efeitos, em regra, restritos às partes[3]. Essa configuração mostrou-se adequada para lesões individualizáveis, mas revelou limites diante de violações decorrentes de falhas estruturais do Estado que atingiam grupos numerosos de pessoas.

[2] Sobre o princípio da funcionalidade como método da comparação jurídica, cf. ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *An introduction to comparative law. 3. Ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.*

[3] TOLE MARTÍNEZ, Julián. La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia: el estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación. *In: Cuestiones Constitucionales,* México, n. 15, p. 253-316, 2006, p. 302.

Foi precisamente diante desse limite que a Corte formulou, na Sentença SU-559/1997, os contornos embrionários do que viria a ser o estado de coisas inconstitucional. O caso envolvia a omissão generalizada de municípios na filiação de docentes ao fundo de prestações sociais. A Corte observou que a procedência das demandas individuais, sem a solução das causas estruturais da violação, tenderia a multiplicar ações de tutela semelhantes, sobrecarregando o sistema judicial e perpetuando as próprias violações que se pretendia corrigir[4]. Com fundamento no princípio da colaboração harmônica entre os poderes, previsto no art. 113 da Constituição, a Corte reconheceu sua competência para emitir determinações de alcance geral, dirigidas às autoridades responsáveis, para além das partes do processo.

Nesse primeiro momento, o argumento da sobrecarga já demonstrava que a via individual era sistematicamente inadequada. A Corte considerou que se cada afetado ajuizasse a própria ação de tutela, o resultado seria, ao mesmo tempo, o congestionamento do Judiciário e a persistência do quadro violador. O argumento, portanto, operava como justificação para que a Corte extrapolasse os limites intersubjetivos do instrumento.

A Sentença T-025/2004, relativa à população em situação de deslocamento forçado, consolidou essa lógica ao sistematizar os requisitos da figura do estado de coisas inconstitucional. Entre os fatores cuja presença conjugada autorizaria a declaração, a Corte incluiu a existência de um problema social cuja solução exige a intervenção coordenada de várias entidades e um esforço orçamentário adicional de tal magnitude que, se todos os afetados recorressem individualmente à tutela, o sistema judicial entraria em colapso[5]. A sobrecarga deixava de ser uma observação incidental para se tornar requisito caracterizador.

A T-025 acrescentou, ainda, uma dimensão igualitária ao argumento. A Corte estendeu a proteção a todos os afetados, e não apenas aos que haviam ajuizado a ação de tutela, por reconhecer que condicionar a proteção ao acesso ao processo excluiria justamente aqueles que, por vulnerabilidade, desinformação ou impossibilidade fática, não haviam litigado[6]. Nessa perspectiva, tratar cada demanda

[4] COLÔMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia SU-559 de 1997*. Bogotá, 6 nov. 1997, p. 37
[5] COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025 de 2004.* Bogotá, 2004, p. 79-80
[6] Ibidem, p. 81

isoladamente produziria uma proteção fragmentada e desigual de direitos, além de conduzir ao colapso do sistema por excesso de demandas repetitivas[7].

No âmbito carcerário, a Sentença T-388/2013 reafirmou os elementos caracterizadores consolidados a partir da T-025, incluindo, entre eles a potencial inviabilidade do sistema judicial diante da multiplicação de demandas individuais idênticas[8]. O argumento acompanhou, assim, toda a trajetória de consolidação do estado de coisas inconstitucional.

Da reconstrução, é possível extrair três funções que a sobrecarga desempenhou na jurisprudência colombiana. A primeira é epistêmica, diante da probabilidade de repetição de demandas idênticas, funcionando como indício de que o problema não é individual, mas estrutural. A segunda é justificadora, porquanto considera-se que a inadequação da via individual legitima a produção de efeitos para além das partes. A terceira é igualitária, no sentido de que a extensão da proteção evita que apenas os que litigam sejam protegidos. Em todas elas, o argumento aponta para fora, isto é, justifica que a Corte faça mais do que o instrumento processual, por si, permitiria. E todas estão ligadas à natureza subjetiva da ação de tutela, porque o instrumento individual que a sobrecarga se torna argumento relevante.

3 O INSTRUMENTO PROCESSUAL E A DISPENSABILIDADE DO ARGUMENTO NA ADPF 347/DF

O percurso brasileiro partiu de condições processuais distintas. A ADPF 347/DF foi proposta em 2015 por partido político, por meio de instrumento de controle concentrado de constitucionalidade de natureza objetivo. Nos termos da Lei nº 9.882/1999, a decisão proferida em arguição de descumprimento tem eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público (art. 10, §3º)[9]. Não há, portanto, limites intersubjetivos a superar.

[7] RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ GARAVITO, Diana. *Cortes y cambio social*: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Deusticia, 2010, p. 17

[8] COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-388 de 2013.* Bogotá, 2013, p. 145-146.

[9] BRASIL. *Lei nº 9.882*, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 6 dez. 1999.

Essa diferença repercutiu na forma como o diagnóstico chegou ao Supremo. Enquanto a Corte colombiana partiu de casos concretos, realizou inspeções e só então constatou que as violações ultrapassavam as partes e os estabelecimentos demandados, o Supremo recebeu o quadro de violação massiva já consolidado na petição inicial, sustentado por dados do Conselho Nacional de Justiça, pelo relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do sistema carcerário da Câmara dos Deputados e por estudos da Clínica de Direitos Fundamentais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro[10]. Não foi necessário qualquer exercício argumentativo para justificar efeitos gerais, porque o instrumento já os produzia.

O argumento da sobrecarga não integrou os pressupostos enunciados para a declaração do estado de coisas inconstitucional. O Relator, Ministro Marco Aurélio, identificou três pressupostos principais a partir da jurisprudência colombiana: a violação generalizada de direitos fundamentais, a inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas e a necessidade de atuação de uma pluralidade de autoridades para a superação das transgressões[11]. O Ministro Edson Fachin, apoiado na doutrina de Carlos Alexandre de Azevedo Campos, percorreu elementos semelhantes, igualmente sem referência à sobrecarga[12]. No julgamento de mérito, o voto condutor do Ministro Luís Roberto Barroso chegou a mencionar o risco de sobrecarga jurisdicional entre os elementos reconhecidos pela Corte colombiana, mas em caráter apenas descritivo, sem convertê-lo em critério aplicado ao caso brasileiro[13]. O argumento era conhecido, mas permaneceu inativo como pressuposto.

A ausência não desnatura a figura nem representa uma recepção incompleta. Se, na Colômbia, a sobrecarga servia para demonstrar que a via individual era inadequada e para justificar efeitos gerais, no Brasil essa justificação é desnecessária, porque o ordenamento já oferece instrumentos de proteção objetiva e alcance geral. Trata-se de adaptação tecnicamente coerente às características do sistema processual brasileiro.

---

[10] BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF. Relator*: Min. Marco Aurélio, 9 set. 2015. Inteiro teor do acórdão, p. 10-11.

[11] Ibidem, p.29

[12] Ibidem, p.54-60. Cf. CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da inconstitucionalidade por omissão ao estado de coisas inconstitucional,* 2015. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

[13] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 out. 2023. Inteiro teor do acórdão, p. 121.

A análise, contudo, não se encerra aqui. A mesma característica que tornou o argumento dispensável, o efeito vinculante da decisão na ADPF, é também a que abre a via da reclamação. A Lei nº 9.882/1999 prevê expressamente o cabimento de reclamação contra o descumprimento de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em arguição de descumprimento (art. 13), e o Código de Processo Civil admite para garantir a observância de decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade (art. 988, III)[14]. Assim, uma ordem vinculante dirigida a juízes e tribunais transforma, potencialmente, cada decisão judicial que a descumpra em objeto de reclamação diretamente ao Supremo. O risco de sobrecarga não desaparece com a mudança de instrumento, mas sim muda de lugar. Deixa de estar no volume de ações individuais por direitos e passa a estar no volume de reclamações pela autoridade da decisão estrutural. É nesse novo lugar que o argumento reaparece no julgamento da medida cautelar.

4 A INVERSÃO NA MEDIDA CAUTELAR DE 2015: A "ENXURRADA DE RECLAMAÇÕES" COMO FUNDAMENTO DE AUTOCONTENÇÃO

A petição inicial formulou oito pedidos cautelares, sete deles relativos à interpretação e à aplicação da legislação penal e processual penal e um relativo à medida orçamentária da União[15]. Dirigiam-se a juízes e tribunais os pedidos de: (a) motivação expressa das razões pelas quais não se aplicam medidas cautelares alternativas à prisão provisória; (b) realização de audiências de custódia; (c) consideração do quadro dramático do sistema carcerário na concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e na execução penal; e (d) estabelecimento, quando possível, de penas alternativas à prisão. Os pedidos (e) e (f) dirigiram-se ao juiz da execução, para abrandar requisitos temporais dos benefícios e abater tempo de pena cumprida em condições mais severas; o pedido (g), ao Conselho Nacional de Justiça, para coordenar mutirões carcerários; e o pedido (h), à União, para liberar as verbas

[14] BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília: Diário Oficial da União, DF, 17 mar. 2015.
[15] BRASIL, STF. ADPF 347 MC/DF, p. 37

do Fundo Penitenciário Nacional[16]. O Relator deferiu os pedidos (a), (b), (c), (d) e (h)[17]. O Ministro Edson Fachin, que abriu a divergência, deferiu a cautelar quanto às audiências de custódia e reservou os demais pedidos dirigidos à prática jurisdicional para a análise do mérito[18].

Os votos que desenvolveram as razões do indeferimento mobilizaram argumentos que se entrelaçam. O Ministro Luís Roberto declarou concordar com o conteúdo do pedido (a), mas entendeu que o dever de motivação já decorria da Constituição e do Código de Processo Penal, e recusou convertê-lo em ordem cautelar:

> Mas não me anima a conceder uma medida cautelar para terminar aos juízes que cumpram a Constituição e as Leis, sob pena – aqui não é propriamente uma jurisprudência defensiva, mas é um argumento lógico – de caber eventualmente reclamação de toda e qualquer decisão que aplique a pena de prisão, pelo fundamento de que a motivação não foi satisfatória. Acho que esse é um rico que o Tribunal não precisa correr, porque já decorre da Lei esta necessidade de fundamentação [...][19].

Quanto ao pedido (c), o Ministro reafirmou que os juízes devem considerar a situação carcerária, "mas não sob a forma de medida cautelar vinculante, ensejadora de reclamações"[20]. Ao final do voto, sistematizou as razões do indeferimento na crença de que as medidas já decorriam do sistema jurídico e "a suposição de que a concessão de medida cautelar produziria uma enxurrada de reclamações"[21].

O Ministro Teori Zavascki acrescentou outros fundamentos. Para ele, as determinações dirigidas a juízes sobre como interpretar ou aplicar a lei já decorriam do sistema normativo, de tal forma que eventual decisão imotivada comportaria recurso, meio mais eficiente e imediato do que a reclamação ao Supremo[22]. A preocupação com reclamações reapareceu na discussão sobre as audiências de custódia, cuja imposição em prazo fixo poderia trazer ao Supremo Tribunal Federal "uma série de reclamações por falta de audiência de custódia"[23]. A solução sugerida foi delegar ao Conselho Nacional de Justiça a regulamentação do prazo, pois, desse

[16] Ibidem, p. 14-15.
[17] Ibidem, p. 41-42.
[18] Ibidem, p. 66.
[19] Ibidem, p. 74
[20] Ibidem, p. 75
[21] Ibidem, p. 78
[22] Ibidem, p. 80
[23] Ibidem, p. 81-82

modo, “nós estaríamos dando uma ordem ao CNJ e não correríamos o risco de termos aqui uma enxurrada de reclamações”[24]. Na mesma passagem, o Ministro Celso de Mello qualificou o Conselho, nessa hipótese, como verdadeira *longa manus* da Corte[25].

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, considerou que a exigência de motivação acrescentaria às decisões um capítulo frequentemente genérico, do qual resultaria o argumento do número de reclamações dirigidas ao Supremo Tribunal Federal e a desconstituição de prisões necessárias por falhas formais[26]. Propôs, em lugar da ordem, a expedição de ofício à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, recomendando programas de formação sobre o sistema prisional e as alternativas ao encarceramento[27].

O resultado refletiu as reflexões e preocupações dos Ministros, tendo o Tribunal deferido, nos termos do voto do Relator, a cautelar relativa às audiências de custódia, a serem realizadas por juízes e tribunais em até noventa dias, e ao Fundo Penitenciário Nacional, mas indeferido as cautelares das alíneas (a), (c) e (d), vencidos o Relator e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski[28].

A análise da decisão mostra, portanto, que a sobrecarga do Tribunal não foi o único motivo para o indeferimento das cautelares daquelas alíneas. Os votos e debates também apontaram a redundância normativa, a subsidiariedade e a dificuldade de cumprir as ordens. Ainda assim, a principal preocupação, na visão da maioria, era a possibilidade de que a concessão da medida abrisse caminho para que qualquer pessoa insatisfeita com a fundamentação de uma decisão apresentasse reclamação diretamente ao Supremo Tribunal Federal, ampliando ainda mais o volume de processos da Corte.

Em decorrência disso, cabe uma observação de ordem comparativa. Na Colômbia, a sobrecarga referia-se ao sistema judicial como um todo, diante da multiplicação de demandas dos titulares de direitos. Na medida cautelar brasileira, o referente passou a ser a capacidade do próprio Supremo de processar reclamações sobre o cumprimento de suas ordens. O argumento converteu-se em argumento de

[24] Ibidem, p. 87
[25] Ibidem, p. 87
[26] Ibidem, p. 138-139
[27] Ibidem, p. 139
[28] Ibidem, p. 209-210

capacidade institucional, na linha da proposta segunda a qual a escolha entre alternativas decisórias deve considerar as capacidades e os efeitos sistêmicos de cada instituição[29]. Argumentos dessa natureza, contudo, exigem comparação efetiva entre alternativas institucionais, sob pena de funcionarem como fórmula retórica[30]. Na medida cautelar, o risco de reclamações foi afirmado como suposição, sem estimativa e sem exame de alternativas procedimentais que o mitigassem, salvo a delegação ao Conselho Nacional de Justiça no caso das audiências de custódia.

Por fim, não se deve perder de vista que as ordens indeferidas eram justamente aquelas voltadas à chamada cultura do encarceramento, reconhecida no próprio julgamento das cautelares como uma das causas do problema. O Relator afirmou que o Judiciário, ao implementar número excessivo de prisões provisórias, "coloca em prática a 'cultura do encarceramento'"[31], e o Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, observou que o Judiciário não tinha "sequer a desculpa de dizer que isso é culpa da Administração, porque somos administradores do sistema"[32]. Formou-se, assim, um paradoxo, pois, embora o diagnóstico reconhecesse o Judiciário como coautor do estado de coisas inconstitucional, a decisão o excluiu, nesse ponto, das ordens vinculantes. A resposta à cultura judicial foi remetida à formação de magistrados e à atuação administrativa do Conselho Nacional de Justiça, que, segundo informou o Presidente do Tribunal, já articulava um curso de capacitação sobre direitos fundamentais e sistema prisional para os juízes brasileiros[33]. Em resposta, parte da doutrina criticou a decisão, considerando o seu alcance limitado, declarando o estado de coisas sem, contudo, alterar os fatores que o produziram[34].

Nesse sentido, a análise da decisão e sua comparação com a experiência colombiana evidenciam que a sobrecarga recebeu tratamentos distintos como fundamento. Na Colômbia, serviu para ampliar o alcance da ação de tutela e incluir

---

[29] SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *In: Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003,

[30] ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *In: Direito, Estado e Sociedade,* Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011

[31] BRASIL. STF. ADPF 347/DF (medida cautelar), p. 28

[32] Ibidem, p. 137

[33] Ibidem, p. 150

[34] GLEZER, Rubens; MACHADO, Eloísa. Decide, mas não muda: STF e o estado de coisas inconstitucional. *In: JOTA,* 9 set. 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decide-mas-nao-muda-stf-e-o-estado-de-coisas-inconstitucional. Acesso em: 15 jan. 2026. Sobre o impacto da cautelar, cf. MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV,* São Paulo, v. 15, n. 2, e1916, 2019.

em sua proteção aqueles que não tinham acesso ao processo; no Brasil, fundamentou a exclusão, do âmbito das ordens, de um dos atores cuja conduta alimentava o quadro de violações, conforme consignado pelos próprios Ministros do Supremo Tribunal Federal em seus votos.

5 DO INDEFERIMENTO À MEDIAÇÃO: O DESTINO DO ARGUMENTO NO MÉRITO (2023) E NA HOMOLOGAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA (2024)

O julgamento de mérito, concluído em outubro de 2023, alterou esse quadro. O voto do Ministro Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, aderiu ao voto do Relator quanto à procedência dos pedidos dirigidos a juízes e tribunais[35]. O dispositivo determinou que juízes e tribunais realizem audiências de custódia, preferencialmente presenciais, em até 24 horas contadas da prisão e que "fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possível, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário"[36]. Em substância, o Tribunal deferiu, em 2023, o que havia negado em 2015.

Chama atenção que a redundância normativa, antes utilizada como um dos argumentos para indeferir a medida no julgamento da cautelar, tenha sido no mérito mobilizada em sentido favorável. O voto do Ministro Luís Roberto Barroso registrou que a motivação da recusa de alternativas penais se tornara obrigatória por disposição legal, com reconhecimento da procedência do pedido pela própria União[37]. A preocupação com uma enxurrada de reclamações, central em 2015, não é retomada no voto condutor.

Seria precipitado, porém, concluir que a preocupação simplesmente desapareceu. Ela foi absorvida pelo desenho institucional da decisão. A elaboração do plano nacional foi atribuída conjuntamente à União e ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), cabendo a este o planejamento das medidas que envolvem a atuação do Poder Judiciário. O monitoramento da execução foi confiado ao DMF/CNJ, sob supervisão do Supremo, que retém competência apenas em casos de impasse ou de

[35] BRASIL. STF. ADPF 347/DF (mérito), p. 101-102.
[36] Ibidem, p.8
[37] Ibidem, p. 137-138

atos que envolvam reserva de jurisdição[38]. A justificativa está explícita na seguinte passagem:

> Nessa linha, se o Poder Judiciário e sua cultura atual de hiperencarceramento são parte do problema que enseja a superlotação, é imprescindível a participação do CNJ[39]

O trecho é revelador, na medida em que, em 2015, o reconhecimento da cultura judicial como causa daquele estado de coisas não se traduziu em ordens vinculantes, ao passo que, em 2023, esse reconhecimento fundamentou as ordens e, ao mesmo tempo, justificou que o seu acompanhamento se desse pela via administrativa do Conselho Nacional de Justiça, buscando afastar a via jurisdicional da reclamação.

No ano seguinte ao do julgamento de mérito, sobreveio a homologação do plano nacional, denominado Pena Justa, que confirmou a arquitetura desenhada na decisão. O plano organizou-se em diferentes eixos e as medidas voltadas à prática jurisdicional passaram a integrar uma política pública com metas e indicadores, cujo cumprimento é reportado ao Supremo Tribunal Federal pelo DMF/CNJ em informes semestrais[40]. Os destinatários das ordens, cada juiz e cada tribunal, passam a ser alcançados por meio de uma política coordenada pelo órgão de controle administrativo do Judiciário.

Identifica-se, assim, um terceiro momento na trajetória do argumento. Na Colômbia, a sobrecarga legitimou a intervenção do Judiciário e passou a integrar a caracterização do estado de coisas inconstitucional. Na medida cautelar brasileira, assumiu sentido inverso e serviu como um dos fundamentos para o indeferimento das medidas dirigidas ao Judiciário. No julgamento de mérito e na homologação do plano nacional, porém, a questão foi deslocada. Reconheceu-se a contribuição do Judiciário para o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário, foram deferidas ordens voltadas à sua superação e atribuiu-se ao Conselho Nacional de Justiça a função de acompanhar seu cumprimento. Esse terceiro momento pode ser denominado mediação, pois a interposição do CNJ entre o Supremo Tribunal Federal e a prática jurisdicional converteu o problema em uma questão de gestão judiciária.

A solução apresenta vantagens, pois aproxima a execução do órgão que dispõe de dados, experiência e competência constitucional para propor políticas ao Judiciário

[38] Ibidem, p. 7-9
[39] Ibidem, p. 148-149
[40] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Homologação em Processo Estrutural na Arguição de Descumprimento Fundamental 347/DF.* Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 19 dez. 2024. Inteiro teor do acórdão, p. 7

(art. 103-B, §4º, da Constituição Federal[41]), reduz o risco de o Supremo se transformar numa instância revisora de decisões criminais individuais e é coerente com o modelo bifásico e dialógico adotado no mérito, característico dos processos estruturais. Entretanto, deixa em aberto questões de ordem prática relevantes e que merecem acompanhamento. A primeira diz respeito à competência do Conselho Nacional de Justiça, de natureza administrativa, financeira e disciplinar, que não alcança o conteúdo das decisões jurisdicionais. Além disso, ao menos em princípio, essa nova arquitetura não impede a propositura de reclamações fundadas no descumprimento das ordens emanadas na decisão de mérito.

Essas questões não invalidam o modelo, mas indicam que a tensão identificada no julgamento da medida cautelar não foi resolvida, mas sim administrada. A forma como for administrada, ao longo da execução do plano, dirá se a inclusão do Judiciário entre os destinatários das ordens produziu efeitos sobre a cultura que o próprio Tribunal apontou como causa do problema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo examinou a trajetória do argumento da sobrecarga do sistema judicial que acompanhou o estado de coisas inconstitucional desde a sua formação colombiana, identificando três momentos distintos.

No primeiro, na Corte Constitucional colombiana, a sobrecarga integrou a caracterização da figura e desempenhou funções epistêmicas, justificadora e igualitária. Diante de um instrumento subjetivo, a ação de tutela, o argumento demonstrava a inadequação da via individual, legitimava efeitos para além das partes e estendia a proteção aos que não haviam litigado.

No segundo, na medida cautelar da APDF 347/DF, o argumento, dispensável como pressuposto em razão da natureza objetiva do instrumento, reapareceu com sinal invertido. A eficácia vinculante da decisão, somada ao cabimento de reclamação, deslocou o risco de sobrecarga para o próprio Supremo Tribunal Federal, e o receio de uma enxurrada de reclamações fundamentou, em conjunto com a redundância

[41] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988

normativa e a subsidiariedade, o indeferimento seletivo das ordens que incidiam sobre o conteúdo das decisões judiciais. O custo dessa inversão foi deixar, nesse ponto, a atuação do Judiciário fora do alcance das medidas voltadas a enfrentar o quadro inconstitucional, embora o próprio julgamento tenha reconhecido seu papel como coautor daquele estado de coisas.

No terceiro, no julgamento de mérito de 2023 e na homologação do plano nacional de 2024, as ordens antes negadas foram concedidas, e a preocupação com a sobrecarga foi absorvida pelo desenho institucional, com a atribuição do Conselho Nacional de Justiça como instância de planejamento e monitoramento.

Diante desse percurso, conclui-se que a ausência do requisito da sobrecarga na recepção brasileira constituiu uma adaptação coerente no plano da caracterização do estado de coisas inconstitucional. A migração do argumento para o plano das ordens, contudo, não foi neutra. Argumentos importados de outra ordem jurídica podem mudar de função conforme os instrumentos processuais que os recebe. Isso reforça a importância de uma comparação que examine o que cada elemento faz, e não apenas se ele está presente.

Essa conclusão tem relevância prática para futuras demandas estruturais submetidas ao Supremo Tribunal Federal, sobretudo porque o julgamento de mérito da ADPF 347/DF, que inaugurou a figura do estado de coisas inconstitucional na jurisprudência brasileira, não sistematizou critérios próprios para o seu reconhecimento, fazendo referência ao modelo colombiano. Sempre que o próprio Judiciário integrar as causas do quadro de inconstitucionalidade, será necessário definir expressamente as ordens a ele dirigidas e a forma de acompanhar seu cumprimento. Permanece, como agenda de pesquisa, o acompanhamento empírico da execução do plano Pena Justa, especialmente dos indicadores relativos à prática jurisdicional e do tratamento que o Tribunal conferir a eventuais reclamações fundadas nas ordens proferidas no julgamento de mérito.

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *In: Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988

BRASIL. *Lei nº 9.882*, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 dez. 1999.

BRASIL. *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno*). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Homologação em Processo Estrutural na Arguição de Descumprimento Fundamental 347/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 19 dez. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da inconstitucionalidade por omissão ao estado de coisas inconstitucional.* 2015. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

COLÔMBIA, Corte Constitucional. *Sentencia SU-559 de 1997*. Bogotá, 6 nov. 1997, p. 37

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, 2004, p. 79-80

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-388 de 2013*. Bogotá, 2013, p. 145-146.

GLEZER, Rubens; MACHADO, Eloísa. *Decide, mas não muda*: STF e o estado de coisas inconstitucional. *JOTA*, 9 set. 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decide-mas-nao-muda-stf-e-o-estado-de-coisas-inconstitucional. Acesso em: 15 jan. 2026.

MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *In: Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 2, e1916, 2019.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ GARAVITO, Diana. *Cortes y cambio social*: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Deusticia, 2010.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review,* Ann Arbor, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.

TOLE MARTÍNEZ, Julián. La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia: el estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación. *Cuestiones Constitucionales*, México, n. 15, p. 253-316, 2006.

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *An introduction to comparative law*. 3. Ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.